



# UNITED NATIONS ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL

GENERAL



E/CN. 12/167  
1 May 1950

ORIGINAL: SPANISH

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Tercer Período de Sesiones, Montevideo, 5 de Junio de 1950

Item 7 del Temario Provisional

### Informe de la Unidad Cooperativa CEPAL/FAO

Tengo el honor de presentar adjunto el informe preliminar preparado por la Unidad Cooperativa CEPAL/FAO, creada por el acuerdo celebrado en Quito, Ecuador, en septiembre de 1949, entre el Director General de la FAO y el Secretario Ejecutivo de la CEPAL.

Este informe ha sido preparado en conformidad de la Resolución E/CN.12/143, aprobada en La Habana por esta Comisión, el 13 de junio de 1949, y que se refiere a los estudios sobre problemas de interés común a la CEPAL y a la FAO.

En virtud de las limitaciones de tiempo y de la amplitud del programa consignado en la resolución antes citada, la Unidad Cooperativa CEPAL/FAO concentró la mayor parte de sus actividades en la investigación sobre crédito agrícola que ahora se presenta.

En la preparación de este informe, se contó con la colaboración de la Organización de los Estados Americanos, que facilitó uno de sus técnicos que ha venido trabajando con la Unidad Cooperativa CEPAL/FAO desde el principio de las actividades de ésta,

/ Deseo hacer

0017

E/CN.12/167  
Pág. ii

Deseo hacer resaltar este caso, en el cual elementos de tres organismos internacionales: la Organización de los Estados Americanos, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, y la Comisión Económica para América Latina, de las Naciones Unidas, han realizado un trabajo de conjunto, al servicio de un importante sector de los países de la América Latina.

El presente estudio es preliminar y está sujeto a los cambios a que dé lugar la revisión que de él hagan las organizaciones que intervinieron en su redacción.

Gustavo Martínez Cabañas  
Secretario Ejecutivo

NATIONS  
NOMIC  
ND  
SOCIAL COUNCI

---

COMISION ECONOMICA PARA

Tercer Período de Sesión

Item 7 del Temario Provi

o al fomento de la industria.

La crisis económica de 1929  
sus economías, todas ellas depe  
producto, o a lo sumo de dos.  
mercancías, sobrevino no sólo un  
crisis social. Si por una parte  
demostraron incapaces para hacer  
que esos países experimentaron,

en manos de agricultores en pequeño o, en mayor grado, en manos de agricultores dedicados exclusivamente a la agricultura de subsistencia y con escasa o nula relación con las necesidades del mercado. En realidad, presentaba el problema dos aspectos: por una parte, era preciso organizar el crédito agrícola sobre sólidos fundamentos financieros y, por otra, había que mejorar la situación económica a los agricultores en pequeño de suerte que pudiesen hacer frente a sus obligaciones crediticias. En este sentido, los veinte años que median entre 1930 y 1950 han constituido un período de experimentación.

La norma general consistió en crear un Banco Central bajo el control del gobierno y establecer, ya fuese separadamente o como parte integrante del Banco, un organismo para la administración del crédito agrícola.

En Costa Rica, al promulgarse en 1936 la ley por la cual se creaba el Banco Nacional de Costa Rica, se dictaron disposiciones especiales para establecer dentro de éste un departamento hipotecario y, dentro del departamento comercial, una Sección de Juntas Rurales de Créditos Agrícolas.

El Banco Hipotecario de El Salvador, que inició sus operaciones de créditos agrícolas en 1939, fué creado en 1935. Posteriormente, en 1943, se fundaba la Federación de Cajas de Crédito Rural.

Guatemala fundó el Banco de Crédito Hipotecario Nacional el 4 de Diciembre de 1929. En 1945, se creó en él un departamento especial, denominado Departamento de Fomento Cooperativo, destinado a establecer organizaciones cooperativas para el fomento de producción agrícola. Creáronse posteriormente el Instituto de Fomento de la Producción y el Departamento de Crédito Agropecuario e Industrial.

/En Nicaragua, la

En Nicaragua, la ley del Banco de Nicaragua, dictada en 1940, consultaba el establecimiento de una sección de crédito agrícola. Con anterioridad, en 1930, habíase fundado el Banco de Crédito Hipotecario de Nicaragua.

En el transcurso de 1949, el gobierno de Honduras solicitó la ayuda del Fondo Monetario Internacional para establecer un Banco Central y un Banco de Fomento Agrícola, los cuales se encuentran hoy en vías de formación.

Todas estas instituciones bancarias y crediticias fueron creadas por iniciativa de los gobiernos, sin intervención de los bancos comerciales existentes o de las comunidades agrícolas. Los fines que los gobiernos perseguían merced a tales iniciativas, consistían en ayudar a los pequeños agricultores y contribuir al fomento de la agricultura. Así, por ejemplo, la Ley de Crédito Rural de El Salvador expresa que "conviene a los intereses de la economía nacional que los agricultores en pequeña tengan una mayor capacidad adquisitiva" y que "esto se logrará más fácilmente poniendo los medios para que lleguen hasta ellos los beneficios del crédito".

Aun cuando las leyes sobre crédito agrícola promulgadas durante ese período estaban bien concebidas desde el punto de vista técnico, la verdad es que los sistemas establecidos han afrontado casi en todos los países, graves crisis financieras, cuando no han debido declararse en quiebra. A esto hay que añadir que su fracaso no sobrevino durante un período de depresión económica y como consecuencia de ella, sino, por el contrario, en época de relativa prosperidad. Según el sentir expresado a la Misión por los gobiernos, las razones fundamentales del fracaso del

crédito agrícola han sido las mismas en todos y cada uno de los casos. Estas razones son las siguientes: 1) falta de organización administrativa; 2) insuficiente idoneidad financiera de los prestatarios; 3) insuficiencia de fondos de las instituciones de crédito; 4) inadecuado sistema de aval de las propiedades; y 5) imprudente dispersión de actividades.

1) Los principales defectos de la organización administrativa han sido: a) falta de personal técnico preparado, y b) tendencia hacia una excesiva descentralización de las actividades crediticias, desacierto acentuado a causa de la carencia de personal idóneo y de efectivo control desde el centro.

2) En su mayoría, los agricultores carecían, como carecen hoy, de solvencia financiera, ya sea porque no existe una adecuada organización de ventas para distribuir los excedentes que pueden producir, o porque se dedican a una agricultura de subsistencia y no disponen aún de esos excedentes en cantidad suficiente que justificara la contracción de obligaciones financieras. Para que un sistema de crédito agrícola esté en condiciones de operar con éxito es menester que se arbitren las medidas necesarias para mejorar los sistemas de comercialización, sobre todo asegurando a los productores precios estables y remunerativos y aumentando, merced a una ampliación de los servicios de difusión, los excedentes negociables de los pequeños agricultores.

3) Las sumas destinadas por los gobiernos o por los Bancos Centrales para servir el crédito agrícola, eran a menudo tan insignificantes que muy pronto se agotaban, de tal modo que no tardaban los agricultores en perder confianza en las instituciones de crédito. Hubo ocasiones en que no cancelaron sus préstamos simplemente porque sabían que ya no

/había esperanzas

había esperanzas de nuevos créditos de parte de dichas instituciones.

4) En muchos casos no se prestó atención suficiente al avalúo de las propiedades y de otras garantías subsidiarias ofrecidas por los prestatarios; además, el avalúo se basaba frecuentemente sobre el valor comercial de la tierra y no sobre el valor rentable. El problema se complicó aún más debido a las violentas cuanto inoportunas fluctuaciones de precios de los productos destinados al mercado interno.

5) Por último, algunas instituciones crediticias, con la esperanza de obtener utilidades y poder así ayudar a los agricultores, se lanzaron en empresas que muy poca relación guardaban con el crédito agrícola. En no pocos casos, tales empresas no sólo ocuparon gran parte del tiempo que su personal hubiera podido dedicar a las actividades propiamente crediticias, sino que además esas operaciones ocasionaron más pérdidas que beneficios.

Estos defectos son más notorios en unos países que en otros. Algunos, como Costa Rica, con condiciones más favorables para el funcionamiento de un sistema de crédito agrícola, han alcanzado significativo éxito en el último decenio. Otros hay que han sufrido o siguen sufriendo los efectos de una crisis. Además, estas dificultades son interdependientes. Si las instituciones crediticias se han lanzado a actividades comerciales reñidas con su finalidad intrínseca, ha sido porque se las han proveído de escasos fondos. Si la descentralización no ha podido llevarse a la práctica, ha sido porque no se ha contado con personal técnicamente preparado. Si los avalúos han adolecido de errores, su causa está en esa misma falta de personal y en el carácter

/anticuado del sistema



anticuado del sistema de ventas.

Es de la más alta importancia hacer notar que, no obstante tantos rasgos comunes entre las dificultades sufridas por cada uno de estos países, es muy poco lo que en cada uno de ellos se sabe de cuanto a este respecto ocurre en los otros. En realidad, resulta extraordinario advertir cuán poco intercambio de experiencias ha habido en este terreno, no obstante la gran similitud de los programas de crédito.

Evidentes de por sí son las siguientes conclusiones generales para someterlas al examen de los gobiernos:

1) Deben arbitrarse las medidas del caso para preparar el personal necesario en materia de administración del crédito agrícola. Gran parte de esta labor puede realizarse dentro de los propios países, mediante la creación de cursos especiales o prestando mayor atención al crédito agrícola en los programas de estudio de colegios y universidades. Es preciso considerar, sin embargo, que, dada la reducida dimensión de los países, en muchos casos los resultados no guardarían relación con los costos. Otro medio de mejorar la competencia técnica de los funcionarios administrativos podría consistir en el envío, por parte de cada país, de grupos escogidos que visitarán otros países con el fin de estudiar los métodos que en ellos hubieren prosperado. Los estudiantes podrían obtener gran provecho examinando los métodos empleados en aquellos países que han adoptado con éxito el crédito agrícola aplicado a los sistemas de la agricultura local. De este modo podrían aplicar la experiencia allí recogida en aquellos que no haya alcanzado aún el mismo grado de desarrollo.

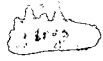
/2) Sería del más

2) Sería del más alto interés que los gobiernos estudiaran por intermedio de sus instituciones bancarias la conveniencia de destinar mayores recursos para el crédito agrícola, especialmente allí donde el sistema crediticio está bien organizado. La América Central atraviesa hoy por un período de gran prosperidad merced a los precios favorables de ciertos productos de exportación; parecería oportuno pues destinar parte de las utilidades ordinarias a las administraciones de crédito agrícola que pueden utilizar en forma efectiva mayor caudal de fondos.

3) Paralelamente deben adoptarse las medidas del caso para robustecer la idoneidad financiera de los pequeños productores. En los créditos aumentar la oferta es tan importante como aumentar la demanda. Y aumentar la demanda significa, según se ha declarado con anterioridad permitir al agricultor que incremente el volumen de productos negociables y, al mismo tiempo, mejorar los medios de comercialización. En el caso de aquellos países cuya población en gran parte se mantiene al margen de una economía sujeta a fluctuaciones del mercado, la adopción de medidas como las indicadas es requisito previo a la extensión de los servicios de crédito agrícola.

4) Finalmente, es mucho lo que resta por hacer en cuanto al establecimiento de sistemas uniformes de administración crediticia. Para ello sería preciso definir claramente los diferentes tipos de crédito a disposición de los agricultores, establecer normas precisas para la catalogación de solicitudes y métodos uniformes para la recopilación y publicación de estadísticas. Merced a tales reformas, cualquier país no solamente dispondría de medios más eficaces para justipreciar la capacidad de su propio sistema crediticio, sino que además estaría en

/condiciones de proceder



2969

030

E/CN.12/167  
Pág. 9

condiciones de proceder a comparaciones con los sistemas imperantes en los países vecinos.

A fin de que estos cuatro puntos puedan ser examinados a fondo por especialistas, sugiérese que el Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Director General de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, autoricen a la brevedad posible la convocación en la América Central de una conferencia de expertos en crédito agrícola, para que examinen las indicaciones contenidas en este informe y formulen a sus respectivos gobiernos las medidas prácticas que se han de adoptar en este terreno.